

CONTRIBUTION DE LA REGION ILE DE FRANCE

A LA CONSULTATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE

« AVENIR DU RESEAU TRANS-EUROPEEN DE TRANSPORT »



SEPTEMBRE 2010

Introduction

L'Union européenne a fait le constat que la politique menée depuis 15 ans dans le cadre des RTE T a atteint ses limites. La Commission a donc souhaité engager un **véritable réexamen de cette politique plutôt qu'une simple mise à jour des projets prioritaires**. Dans la réflexion qu'elle a soumise aux acteurs du transport depuis 2009, la Commission propose de **faire évoluer la conception même du réseau** afin de pouvoir mieux répondre aux défis du monde actuel, tels que la demande croissante de transports et les problèmes environnementaux qui découlent de l'augmentation des trafics.

La Région Île-de-France se félicite que l'Union européenne s'attache à donner une nouvelle impulsion à sa politique en faveur des transports en proposant des consultations ouvertes à tous, reconnaissant ainsi **le rôle des Régions aux côtés des Etats membres**. Métropole mondiale et premier bassin de vie européen, la Région Île-de-France prend toute sa place dans cette réflexion et dans la mise en œuvre de cette politique.

En se basant sur son expertise, la Région Île-de-France s'est attachée à décrire, dans une première contribution en réponse au livre vert de la Commission, **la perspective stratégique dans laquelle devrait s'inscrire le RTE-T de demain**.

En définissant les enjeux qui doivent être pris en compte pour développer le futur RTE T, la Région Île-de-France a approuvé le choix du **troisième scénario proposé par la Commission**: **« établir une structure à double niveau avec, d'une part, le réseau global et, d'autre part, un réseau prioritaire »**.

Pour la Région Île-de-France, ce réseau prioritaire, totalement interopérable et intermodal, ne peut être conçu qu'à un niveau européen. Le futur réseau prioritaire de transport trans-européen doit incorporer des éléments ou des territoires aujourd'hui non ou mal pris en compte **comme les grandes concentrations urbaines, les ports, les aéroports les grandes gares, ou encore les nouvelles technologies (systèmes de transport intelligent)**. **Pour une réelle efficacité, cette politique doit être bien articulée avec les autres politiques européennes, en particulier celle en faveur des transports urbains, de la cohésion territoriale, des nouvelles technologies (ITS ,...) ou de la protection de l'environnement sous toutes ses formes**.

Dans le contexte actuel de fortes contraintes budgétaires, le choix d'un réseau prioritaire, plus resserré, doit permettre de concentrer les fonds communautaires dont bénéficient les projets qui constitueront le futur réseau central et ainsi, d'en accélérer la réalisation. Ainsi, grâce à une planification plus coordonnée au niveau européen, il sera plus facile de partager les coûts et les financements en fonction des besoins à court, moyen et long terme.

Cette politique, ainsi revisitée, doit avoir pour objectifs une mise en place rapide, visible et lisible du réseau de transport. Elle permettra d'accroître l'attractivité de l'Union européenne, conformément à la nouvelle stratégie EU 2020 et de répondre aux défis posés par le réchauffement climatique.

I - Planification du réseau central et du réseau global.

La méthodologie proposée par la Commission européenne est originale et innovante. Les consultations menées auprès de l'ensemble des acteurs du transport, et pas des seuls Etats membres, enrichissent les débats et apportent des éclairages supplémentaires de par leurs expertises.

Les principaux critères, proposés par le groupe d'expert de la Commission, visant à concevoir le réseau central nous semblent pertinents (développement durable, bilan socio-économique, suppression des goulets d'étranglement, optimisation du réseau existant...).

La suppression des goulots d'étranglement est un critère nouveau et important dans cette nouvelle politique des RTE-T dans lequel l'Île-de-France se reconnaît. Il devrait permettre de faire bénéficier le plus grand nombre d'habitants de l'Union des nécessaires améliorations du réseau de transport existant et des futures réalisations.

L'Île-de-France, au sein du Bassin parisien, est un laboratoire des idées de la Commission, qu'elle met en œuvre depuis plusieurs années. Il nous paraît essentiel de préciser que le projet de société et de territoire doit précéder les choix techniques.

Le SDRIF, un projet d'aménagement durable pour la métropole régionale

Avec l'approbation imminente du schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), l'Île-de-France disposera –après six ans de procédure et de concertation- d'un projet d'aménagement durable, d'une vision métropolitaine largement débattue et partagée par l'ensemble des acteurs franciliens (Etat et les collectivités infrarégionales mais aussi l'ensemble des acteurs privés et la société civile...) et d'outils de mise en œuvre partagés et efficaces.

La décentralisation a permis à la Région de se saisir en 2004 de la compétence en matière de planification et d'aménagement du territoire régional et en a fait bouger les lignes.

Le projet de SDRIF adopté en septembre 2008 par l'Assemblée régionale a ouvert la voie à une nouvelle génération de documents de planification reposant sur une stratégie métropolitaine organisée autour d'une métropole dense et compacte, d'un polycentrisme repensé, d'une nature revisitée et valorisée en lien avec l'urbanisation, d'une approche spatiale renouvelée.

Le projet spatial régional constitue le socle de la stratégie régionale à l'horizon 2030 : un projet d'aménagement qui prône une ville dense et attractive répondant aux enjeux du développement durable.

Le projet spatial régional vise avant à tout à rechercher un équilibre satisfaisant entre les différents modes de développement urbain en prenant en compte la diversité des territoires franciliens. La lutte contre l'étalement urbain et la valorisation des espaces naturels et agricoles ont conduit à concevoir une ville aux formes renouvelées : une ville compacte et accessible. Pour offrir une plus grande mobilité, la liaison en rocade « Arc Express » est l'armature de ce développement urbain francilien équilibré.

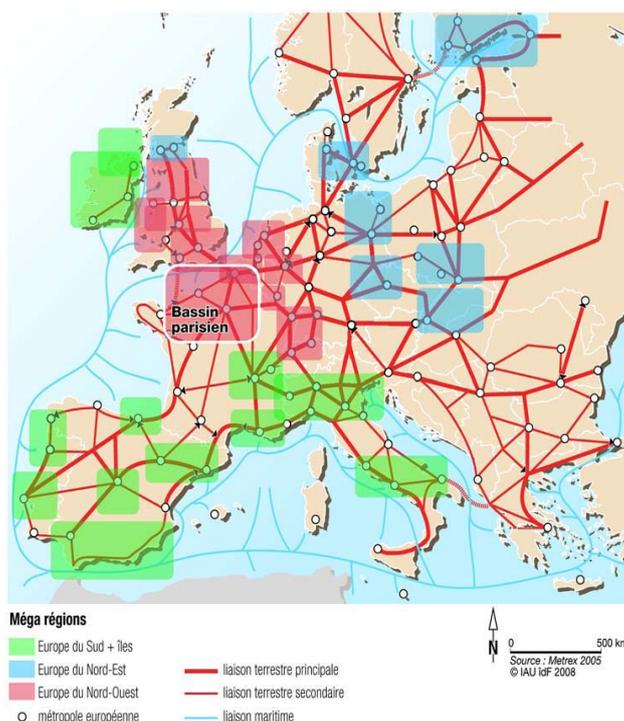
La Métropolisation, qui est à l'œuvre dans le monde entier, concerne aussi le Bassin parisien

La conception du développement et de l'aménagement durables de l'Ile-de-France à l'horizon 2030 **nécessite de mettre en perspective les différentes échelles (européenne, nationale, régionale, départementale et locale) qui caractérisent le Bassin parisien.**

Paris et l'Ile-de-France jouent un rôle international de premier plan et les nombreux atouts de **l'Ile-de-France contribuent à la dynamique de développement de l'Europe au sein de laquelle elle effectue l'essentiel de ses échanges.** En outre, les effets de la métropolisation francilienne se font sentir au-delà des limites régionales : la maîtrise du report de l'urbanisation sur les territoires interrégionaux, les besoins croissants de déplacements, tant des personnes que des marchandises impliquent une nécessaire coordination de part et d'autre des limites administratives. Ces dessertements externes soulèvent la question de l'aménagement et de la réalisation concertés de nouvelles infrastructures notamment ferroviaires, mais aussi fluviales (canal Seine nord Europe).

Dans cette perspective, le développement de l'Ile-de-France s'inscrit dans la nécessaire solidarité interrégionale, en particulier sur le développement des infrastructures de transports et dont la contribution de la Région au livre vert de la commission européenne « RTE-T : un réexamen des politiques » se fait l'écho.

Les coopérations interrégionales en Europe



- la ligne nouvelle Paris-Normandie doit :
 - o permettre la désaturation des transports ferroviaires régionaux (RER E et transilien), libérant de la capacité et de la régularité pour les trajets domicile-travail et le transport de marchandises,
 - o créer une offre ferroviaire alternative pour le transport de marchandises depuis le port maritime du Havre permettant un important report modal depuis la route,
 - o permettre l'amélioration des liaisons entre les Normandies et l'Île-de-France,
 - o assurer le lien entre le Mantois, les pôles de La Défense, Roissy, et au-delà vers Saclay/Saint Quentin et Orly

- la LGV Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon permettrait :
 - o La desserte du grand centre, pour répondre à de forts enjeux de cohésion sociale et territoriale ;
 - o La désaturation des RER C ou D, de la gare de Lyon,
 - o De créer un lien entre trois aéroports internationaux : Orly, Roissy et Lyon Saint-Exupéry

- La liaison Roissy-Picardie : cette liaison interrégionale à grande vitesse rapprochera les capitales régionales, facilitant les déplacements pendulaires depuis une région très proche géographiquement de la métropole francilienne vers Roissy et Paris ;

- L'Interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Île-de-France, prochain maillon de la rocade complète, permettra :
 - o D'assurer les connexions avec l'aéroport d'Orly et l'extension considérable des dessertes depuis cet aéroport (fort enjeu de report modal)
 - o De résorber un goulet d'étranglement pour les trains à grande vitesse, les transports régionaux (RER C) et les trains de marchandises
 - o Ce phénomène sera renforcé par l'amélioration des connexions en transport en commun de type métro vers l'aéroport, faisant de celui-ci une extension de Paris ;

- **Les aéroports et des ports** : sont des nœuds principaux qui vont déterminer la configuration du réseau central. Ils doivent être sélectionnés selon certains critères incluant notamment la diffusion terminale ou initiale des grands flux européens ou trans-continentaux (accès terrestres des ports et aéroports et desserte des hinterlands et plus généralement des grands bassins de vie). Dans la compétition économique mondiale, la métropole francilienne est forte des atouts considérables que sont les Ports de Paris, les aéroports de Roissy-Charles de Gaulle, d'Orly et du Bourget.

Cet enjeu est essentiel pour l'Île-de-France, métropole de premier rang, qui se caractérise notamment par son ouverture au monde. Aujourd'hui, il n'y a pas d'offre ferroviaire de transport de marchandises suffisamment développée pour desservir l'Île-de-France et le Bassin parisien depuis le port du Havre. **C'est pourquoi, l'Île-de-France, travaille au sein des régions qui composent le Bassin parisien, à la réalisation d'un projet de transport innovant, le maillon ouest** pouvant contribuer à réduire la part de la route et qui doit donner la possibilité aux opérateurs de conquérir de nouveaux marchés éloignés des ports maritimes.

Ce maillon ouest répond aux exigences de la Commission et notamment aux critères de développement durable, suppression de goulet d'étranglement, établissement de liens manquants et optimisation du réseau existant.

II-Sur la question du financement

Il n'existe probablement pas de solution miracle à la question du financement des infrastructures, dont on voit bien qu'il est l'un des problèmes-clé de la période à venir, surtout pour les Régions en déficit d'accessibilité et ce d'autant que leur contribution financière est plus attendue que le retour sur investissement, la rentabilité du projet est à démontrer.

Comme nous l'avons indiqué dans notre première contribution, il faut **concentrer les interventions communautaires à des niveaux élevés sur des priorités européennes**. Cet effet levier permettra sans nul doute d'assurer une meilleure réalisation du réseau central.

La proposition de la Commission visant à la création d'un fonds de transport peut être une bonne idée, que celle-ci a insuffisamment développé dans la présente consultation. La création de ce fonds pourrait limiter le saupoudrage des fonds publics et ainsi renforcer les effets de synergies en apportant une nouvelle dynamique aux projets. Encore faut-il définir les modalités de fonctionnement de ce fonds, son montant, ses priorités et que l'attribution soit faite en fonction de certains critères hiérarchisés, par exemple :

- démographie,
- disparités infra régionales,
- péréquation,
- résorption des goulets d'étranglement,
- niveaux de trafic,
- impacts environnementaux,
- coût local de la construction

Les propositions de lancement d'un emprunt européen mettant ou non à contribution la BEI, méritent d'être mises en débat. Le recours au secteur privé pour financer et réaliser les infrastructures n'est pas le choix privilégié de l'Île-de-France car aujourd'hui, sa bonne notation financière lui permet d'emprunter à un taux moindre que celui accordé aux entreprises bénéficiaires d'un PPP.

Le recours au partenariat public-privé est souvent présenté comme une innovation majeure permettant de suppléer la raréfaction de l'argent public. Dans une telle formule, le partenaire privé pré finance, construit et gère un équipement public et reçoit en contrepartie de la part du partenaire public un paiement étalé dans le temps.

Ce recours à des investisseurs privés pour financer les infrastructures de transport n'est pas une nouveauté en France, mais une pratique courante (sous le nom de concession) depuis plus d'un siècle puisque c'est ainsi qu'on été financés les premiers tramways urbains électriques après le réseau de chemin de fer ou le canal du midi, et avant les autoroutes ou les parcs de stationnement. Dans ce cas, la rémunération du partenaire privé était constituée de tout ou partie des recettes tarifaires, c'est-à-dire que lui était transféré le risque sur les trafics. La formule est plus coûteuse que le recours à l'emprunt complété par un marché public car il y a en outre transfert au partenaire privé de divers autres risques liés à la construction de l'ouvrage, à la tenue des délais, etc...

La véritable innovation introduite par les PPP récents a consisté à inventer à côté de la concession classique, un contrat, dont la rémunération dépendrait non plus du trafic mais de la qualité du système et reposant donc sur le transfert d'un risque de performance et disponibilité du service. L'expérience a montré la difficulté à évaluer a priori ce type de risque, aussi bien de manière prévisionnelle que rétrospective. **Dans ces conditions, nous ne considérons que le recours à ce type de financement pas convaincant.**

Enfin, l'exemple francilien (plan de mobilisation pour les transports en commun) montre que face à un besoin d'investissement colossal dans le réseau de transport urbains, l'intervention publique est nécessaire et très grandement majoritaire.

De plus, GALILEO a montré les limites du système : exigeant de fortes garanties publiques, le secteur privé s'est avéré incapable de se mettre d'accord pour assurer le lancement à temps de ce grand projet européen.

Au delà, la question peut être posée de pousser plus avant la différenciation dans l'intensité du soutien communautaire (taux de cofinancement), en fonction du caractère plus ou moins prioritaire des maillons. Ce caractère pourrait être défini sur la base de critères arrêtés, au niveau européen et après négociation avec les Etats membres et les collectivités régionales. Le fait de hiérarchiser les

différents maillons permettra par ailleurs d'offrir une plus grande lisibilité aux utilisateurs du réseau.

Plus généralement, la plus grande clarté doit être apportée sur les financements européens mobilisables (nature des dépenses éligibles en équipements, infrastructures, et aides au démarrage, modalités d'intervention des différentes sources de financement communautaires : budget RTE, FEDER, ...).

En effet, il apparaît comme le souligne la Commission que les procédures peuvent être perçues comme exagérément complexes du point de vue des procédures, et ceci pour des niveaux d'aide insuffisants.

Enfin, la Commission constate que la mise en œuvre du RTE-T a été marquée par d'importantes dérives de coût. Cette situation n'est pas propre à ce réseau, ni à certains pays. Le fait d'intervenir en amont ne met malheureusement pas à l'abri de ce phénomène dû aux incertitudes techniques et aux évolutions des contenus de la commande. L'expérience francilienne peut témoigner du fait que parfois, quand bien même la question du financement d'un projet est maîtrisée avant le démarrage des travaux, l'acquisition du foncier, le renforcement des procédures de sécurité, la meilleure prise en compte des demandes des riverains peuvent en toute légitimité mettre à mal le calendrier de réalisation ou le coût d'un projet.

En dépit de « l'orientation croissante vers le marché dans le secteur des transports » l'intérêt socio-économique des projets doit rester le critère de décision principal pour ce type d'investissement public, avant celui de la rentabilité financière.

Les analyses coûts/bénéfices ont fait depuis longtemps la preuve de leur utilité pour rationaliser les choix d'investissements de transport. Dans ces conditions, l'harmonisation des procédures entre les différents Etats membres ne peut que bénéficier d'une approche globale et cohérente du réseau européen. La vraie difficulté résidera dans la définition de critères communs et objectifs pour rendre compte de la « valeur ajoutée européenne » et pour répartir les subventions entre projets à partir de ces indicateurs de valeur ajoutée.

En raison des coûts (investissement dans de nouvelles infrastructures, fonctionnement des réseaux, renouvellement et entretien du matériel, sensibilisation des populations, promotion), les besoins de financement restent conséquents. L'inscription du réseau trans-européen de transports parmi les priorités de l'Union européenne est de nature à **créer un effet-levier déterminant** pour mobiliser les financements des différents échelons territoriaux concernés (Etat, Région, Département...). La participation de l'Union européenne devra être significative pour donner de la légitimité au projet et en favoriser son aboutissement.

Cet effet-levier pourrait également permettre de mobiliser des financements privés dans le cadre de la politique de développement du fret. Les dispositions européennes devraient être assouplies pour autoriser des financements publics à hauteur de 30 à 35% et être ainsi plus incitatifs vis-à-vis des partenaires privés, décideurs du mode de transport, qui ont un rôle important à jouer. A titre d'exemple, **un financement public d'installations terminales embranchées** destinées à recourir au mode ferroviaire devrait, selon des critères à préciser, être encouragé. Il s'agirait non seulement du financement du raccordement au réseau ferré national, mais aussi celui des voies ferrées internes à l'entreprise et des installations nécessaires à la manutention des marchandises.

Enfin, le **budget RTE-T européen n'est pas à la hauteur des enjeux** si l'on veut construire demain et rapidement un réseau de transport compétitif et intermodal. L'addition des crédits du programme RTE-T (8 milliards) de la BEI et de la politique régionale représentent 20% des investissements nécessaires. A titre d'exemple, le budget en matière de transports de marchandises de la Région Île-de-France est passé de 6M€ à 35M€ entre 2000 et 2009. Avec sa participation au projet de Canal Seine nord, il s'élèvera à 110M€ dès la montée en charge du projet.

III- De nouvelles dispositions bénéfiques pour la politique des RTE T

La question de la gouvernance multi niveaux :

L'amélioration de la gouvernance est pour la Région Île-de-France le critère majeur qui améliorera la bonne mise en œuvre des projets de ce futur réseau central.

Les propositions du groupe d'expert 6 de responsabiliser les Etats membres et du nouveau rôle des collectivités locales, pour le bon avancement des projets sont des avancées extrêmement importantes. Plusieurs collectivités locales sont prêtes à endosser leurs responsabilités et ce tant dans la sélection initiale des projets que sur leur gouvernance.

Les principales propositions d'évolution portent sur :

- **le renforcement de la responsabilisation des autorités locales compétentes** en matière de transport (collectivités, gestionnaires d'infrastructures...);
- **la procédure de sélection des projets**

Les collectivités locales jouent un rôle important mais elles n'interviennent pas dans le processus de sélection des projets.

Des évolutions sont possibles car :

- la nature du réseau même est en train de changer : le réseau central sera multimodal, avec des connections nouvelles aux ports et aéroports, avec un renforcement de l'intégration environnementaleet va concentrer le financement communautaire ;
- la commission souhaite que les goulots d'étranglements soient résorbés. Les autorités locales auront un rôle à jouer dans la perspective de fluidifier le trafic européen aussi bien fret que voyageurs.
- Enfin, il apparaît légitime que ce rôle soit confirmé en raison de leur intervention dans la politique de cohésion et de l'importance croissante qu'elles apportent au portage politique et au financement des projets ;

Quelle forme doit prendre ce mode de sélection conjoint avec l'Etat membre ?

La sélection des projets devrait se faire par l'ensemble des acteurs nationaux sur la base des critères de la Commission européenne (qui sont proposés par les groupes d'experts de la Commission dans la création du futur réseau central), de faisabilité technique et financière, mais qui pourraient également être :

- prise en compte de territoires stratégiques
- maturité du projet
- effet de levier sur la mobilisation de financements
- effets socio-économiques et d'aménagement du territoire, en particulier effet sur l'emploi
- impacts environnementaux, dont tout particulièrement diminution des gaz à effet de serre et lutte contre le réchauffement climatique, utilisation des énergies renouvelables et impact sur la qualité de vie, préservation de la biodiversité
- renforcement du rôle de l'Union européenne sur le plan international
- nouvelles technologies de l'information et de la communication
- Combinaison de tous les modes de transport, utiliser des systèmes de transport intelligents entièrement interopérables et assimilation de nouvelles technologies ;
- optimisation des infrastructures existantes

Il est bien évident qu'à côté de ces critères doit être pris en compte le soutien politique local au projet. En effet, si le projet n'est pas soutenu localement, il n'a aucune chance de voir le jour.

La prise en considération des autorités locales devra être plus importante pour les projets présentés aux appels à propositions annuelles en raison de leur forte implication.

Présentation d'un cas pratique : Le Canal Seine nord Europe

Le projet de canal Seine nord Europe s'inscrit à la fois dans le programme RTE-T de l'Union européenne et dans les objectifs du Grenelle de l'environnement qui visent à accroître de 25% la part des modes alternatifs au mode routier. Il a également été inscrit dans le schéma directeur d'aménagement de la Région Île-de-France. Il permet en effet d'augmenter de plus de 60% le trafic fluvial sur le corridor Nord Europe – le plus saturé d'Europe - à l'horizon 2020, soit l'équivalent de 2 millions de camions par an.

À ces avantages écologiques, le projet conjugue des avantages économiques (la création d'emplois) au moins aussi importants, et qui concernent au premier chef les régions du Bassin parisien dont la Région Ile-de-France dans le cadre du projet Maillon Ouest présenté à l'Union européenne.

On estime au total que l'Ile-de-France pourrait bénéficier du tiers des retombées économiques et des emplois générés par le projet. À terme, ce sont entre 10 000 et 15000 emplois qui seront générés pour les régions du Bassin parisien par la nouvelle dynamique économique créée par la voie d'eau.

Au coût de la construction du canal (4 milliards d'euros, dont 1 milliard) à la charge des collectivités viennent s'ajouter le coût des plates-formes (200M€), de leurs raccordements ferroviaire et routier (150M€) et de l'aménagement et viabilisation des plates-formes (160M€) ainsi que le coût des acquisitions foncières (non chiffrés au moment présent).

Améliorer la concertation entre Etat et collectivités territoriales

Faute d'une concertation suffisante en amont avec les collectivités locales, d'une gouvernance trop complexe à mener entre près d'une vingtaine de collectivités, les modalités de financement de cet important équipement ne sont toujours pas clairement définies.

Encourager le financement des plates-formes multimodales non intégrés dans le PPP

La réalisation de quatre plates-formes multimodales est l'une des opérations qui sera menée en parallèle de la construction du Canal Seine-Nord Europe. Porteuses de valeur ajoutée, leur vocation est d'offrir à la fois des services de transports multimodaux (navettes fluviales régulières à destination des ports maritimes, navettes ferroviaires...) et des espaces d'implantation pour l'industrie ou les activités logistiques.

Si les travaux nécessaires à la réalisation des plates-formes d'activités du Noyonnais, de Nesle, de Péronne-Haute-Picardie et de Cambrai-Marquion ont été déclarés d'utilité publique et urgents par le décret du 11 septembre 2008, un certain nombre de points reste à éclaircir dans les programmes à venir, quant au financement de ces plates-formes et de leurs raccordements, puisque ces aménagements ne sont pas intégrés dans le partenariat public-privé.

Développer la concertation sur les activités économiques contribuant à l'augmentation du trafic

De plus, le Ministre des transports avait demandé à VNF « d'engager les études nécessaires à l'évaluation préalable des conditions d'éligibilité à un contrat de partenariat public-privé, et notamment d'étudier la possibilité d'inclure dans le périmètre d'un tel contrat le développement des activités annexes susceptibles de contribuer à l'augmentation du trafic, à l'implantation durable des entreprises et à la création d'emplois sur les territoires desservis et d'apporter ainsi un complément de financement au projet ». A ce stade, ces sujets insuffisamment traités nécessitent d'être intégralement repris en tant qu'objectifs de programme.

Si un avis favorable au choix du contrat de partenariat public-privé à été rendu par l'Etat, à ce stade, les insuffisances de concertation entre partenaires public et privé, les lacunes de financement, et des études d'impact méritent d'être relevées afin qu'elles constituent à l'avenir des points de discussion entre Etat et collectivités, entre partenaires public et privé.

En conclusion, pour une meilleure mise en œuvre du réseau central, les Etats membres doivent impliquer les régions et les autorités locales dans le processus de sélection et de mise des projets RTE T, en raison de leur rôle politique et financier, dans le respect du droit national.